



La enseñanza de la religión en España

Juan Fornés *

SUMARIO: I.—Introducción. II.—La enseñanza de la religión. III.—El contenido de la enseñanza religiosa. IV.—Régimen legal vigente: 1. *Fuentes normativas*. 2. *Los distintos niveles educativos*. 3. *Regulación de la enseñanza de la religión católica: características*. 4. *Referencia a la enseñanza religiosa de otras confesiones*. V.—Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN.

Los organizadores de este «V Curso de actualización en Derecho canónico» me han evitado la molestia de elegir el tema de mi ponencia al señalar el título que figura en el plan general del Curso: «Enseñanza de la doctrina católica en España». Pero, al mismo tiempo, ha quedado situada en un marco sistemático determinado, que obliga, ante todo, a hacer dos precisiones.

La primera, que, como puede verse en el programa, se trata de exponer el tema sin ocuparse explícitamente del «derecho a la libertad de enseñanza», ni a la «enseñanza de la doctrina católica en la Universidad española», objeto de las ponencias anterior y posterior respectivamente. Es decir, he de prescindir del planteamiento general de la cuestión, por una parte, y de un sector material de mi lección (la Universidad), por otra.

Naturalmente, es muy de agradecer esta delimitación temática,

* Ponencia presentada por el autor el 25 de septiembre de 1980 en el «V Curso de actualización en Derecho canónico», celebrado en la Facultad de Derecho canónico de la Universidad de Navarra, cuyo tema central de estudio fue: «La libertad religiosa en España».

que obliga a ceñirse a la regulación jurídico-positiva española relativa a la enseñanza de la doctrina católica dirigida a un sector de ciudadanos que va desde la infancia hasta el umbral mismo de la Universidad, sin hacer alusión a su fundamentación, puesto que tal tarea ha sido cumplida ya en la anterior intervención.

Por mi parte, me voy a ceñir efectivamente a ese ámbito temático, pero con inevitables referencias a los otros dos, sobre todo al planteamiento general de la libertad de enseñanza que da razón de no pocas de las cuestiones a que aquí aludiremos.

Y la segunda precisión es ésta: «enseñanza de la doctrina católica» puede querer decir dos cosas, al menos: a) enseñanza oficial o pública del mensaje cristiano de salvación; es decir, difusión por parte de la autoridad eclesiástica de la doctrina cristiana; b) o docencia de una disciplina en los centros escolares, estatales o no.

En el primer caso, se trata no de la transmisión de un saber, sino de la formación del creyente en las verdades de su fe, lo cual se realiza a través de la predicación —oral o escrita— de los ministros sagrados, de la catequesis, de la actividad pastoral y del magisterio oficial, en una palabra.

En el segundo caso, se trata de la enseñanza de la religión como disciplina en un centro docente.

Conviene distinguir con claridad ambas cuestiones porque «una cosa son la fe y las verdades cristianas y otra los sistemas científicos que tienden a explicarlas racionalmente»¹. Y porque una cosa es la transmisión oficial, pública y autorizada de estas verdades —la «doctrina católica»—, incluso a través de una actividad de catequesis, y otra muy distinta la enseñanza de la asignatura de religión como una disciplina más entre aquellas que contribuyen a la formación intelectual de un estudiante².

1. A. DEL PORTILLO, *Fieles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos estatutos jurídicos*, Pamplona, 1969, p. 265.

2. Con referencia a la distinción entre docencia de la religión y actividad catequética, se ha escrito: «En efecto, la catequesis es una institución que no tiene límites de edad —niños o adultos— en sus destinatarios, ni tampoco puede considerarse como una actividad docente que tiende exclusivamente al conocimiento, a la inteligencia, como lo sería la enseñanza de una asignatura. Consiste en una transmisión oral del mensaje evangélico que, si bien tiene un sentido de enseñanza y aprendizaje, tiende asimismo a mover la voluntad del oyente. Esto es, no es una forma pura de enseñanza escolar sino una forma peculiar de predicación. Es una verdadera pedagogía. Dicho de otro modo, no es lo mismo ser profesor de la asignatura de religión en una escuela, que ser catequista. Confundir ambos términos, como a veces sucede, supone desvirtuar la función catequética. Un profesor de religión podrá mantener una fría

En el Derecho positivo español —y con referencia a la Iglesia católica—, el primer sector de actividades está contemplado, a mi juicio, no en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, sino en el Acuerdo sobre asuntos jurídicos, cuando en su a. I, 1 «el Estado español reconoce a la Iglesia católica el derecho de ejercer su misión apostólica y le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y en especial las de... magisterio».

Es decir, las autoridades eclesiásticas pueden predicar, pueden publicar documentos pastorales³, pueden organizar actividades catequéticas; pueden, en una palabra, *enseñar la doctrina católica en España*, de un modo «libre y público» (a. I, 1 del Acuerdo sobre asuntos jurídicos), con independencia absoluta de la organización estatal y sin la más mínima injerencia por su parte.

En cambio, el tema de la enseñanza de la religión en los centros docentes está contemplado, fundamentalmente, en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales. Pero, aparte de que en esta materia se involucran aspectos relativos no a la pura docencia, sino a la actividad de formación en la fe, exige aquí y ahora un examen más detenido. En ella, pues, vamos a centrar nuestra atención.

II. LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN.

Se trata, por consiguiente, de estudiar la docencia de la religión, en cuanto disciplina, en los centros escolares. Y ante todo, conviene preguntarse lo siguiente: ¿es éste un tema cuya regulación corresponde al Derecho positivo del Estado? ¿En qué medida o en virtud de qué razones? Y si es así, las eventuales normas estatales sobre la materia ¿deben considerarse o conceptuarse como normas de Derecho eclesiástico, es decir, como normas pertenecientes a aquel sector especial del ordenamiento jurídico estatal que se ocupa del factor religioso en cuanto factor social? O, por el contrario, ¿estamos ante un tema de Derecho común, puesto que la enseñanza de la religión es, ante todo, una cuestión insertada dentro del ámbito general de la enseñanza?

actitud académica en sus explicaciones; un catequista es siempre un apóstol. El fin objetivo (otra cosa es el fin subjetivo) de la actividad de un profesor de religión es la transmisión de unos conocimientos; el fin de la actividad de un catequista es formar en sus oyentes una fe viva, explícita y operativa, para lo cual la enseñanza es un medio» (ibid., pp. 274 s.).

3. Vid. también, en este sentido, lo prescrito en el a. II del *Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales* de 3.I.1979.

Naturalmente, me refiero aquí a la enseñanza institucionalizada, que es donde se desenvuelven, en lo que aquí y ahora nos interesa, tanto el derecho fundamental a la educación como la libertad de enseñanza. Es decir, me refiero a la enseñanza «establecimiento organizada en unos programas de carácter general, socialmente reconocidos, y cuyo eficaz aprovechamiento condiciona jurídicamente la legítima dedicación a diversas actividades profesionales o de otra índole en una determinada sociedad»⁴.

No me refiero, por consiguiente, a la genérica dimensión educativa que tiene toda actividad humana, ni a la que desarrollan, por ejemplo, los medios de comunicación social⁵.

Pues bien, pienso que la enseñanza institucionalizada de la religión es un tema que, primordialmente, pertenece al ámbito general de la programación educativa; esto es, al Derecho común estatal y no a la rama especializada que es el Derecho eclesiástico, aunque —como veremos—, en una determinada medida y por razón de la materia enseñada, también pertenece a este último ámbito.

Pero, en primer término, se encuadra dentro del Derecho común, porque la enseñanza de la religión no se justifica sólo y exclusivamente en virtud de la fe de unos determinados ciudadanos, sino también en virtud de la formación integral de la personalidad, que, al fin y al cabo, es el cometido y la finalidad de la educación institucionalizada. En otras palabras, si estamos de acuerdo en que la enseñanza religiosa es necesaria para «el pleno desarrollo de la personalidad humana», que, a tenor del a. 27,2 de nuestra Constitución, es el «objeto» de la «educación», no resultará difícil convenir que su programación y organización deben estar incluidas dentro de los planes generales educativos; y, por tanto, que su regulación corres-

4. J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *La educación en la Constitución española (Derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza)*, en «Persona y Derecho», 6 (1979), p. 236. Por su parte, Mons. F. HENGSBACH, *Unterrichtsfreiheit und das Recht auf Erziehung. Demokratischer Staat und Erziehung*, ibid., p. 61, subraya esta misma idea cuando escribe: «Por lo que se refiere primeramente a la enseñanza, debemos distinguirla de la comunicación corriente, de la información ocasional y de cualquier influencia ejercida —p. ej., a través de los medios de comunicación de masas— sin intención primordialmente educativa. En sentido estricto, enseñanza es para nosotros un proceso de aprendizaje programado, y generalmente institucionalizado, que sirve las más veces para integrar a un individuo en la sociedad, en una comunidad o en otro grupo anejo» (vid. traducción de J. ZAFRA, ibid., p. 87).

5. Cfr. J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, art. cit., p. 236; F. HENGSBACH, art. cit., p. 61 y bibliografía citada, especialmente *Das neue Lexikon der Pädagogik*, t. IV, 3.ª edic., Freiburg, 1971, art. «Unterricht».

ponderará, en primer término, a la legislación ordinaria estatal en inmediata correspondencia con los principios contenidos en el texto constitucional⁶. Cuestión distinta será que, en razón de la materia y en razón de lo que supone de actividades religiosas complementarias —de carácter asistencial—, el tema deberá ser contemplado también desde la perspectiva del Derecho eclesiástico, a través de fuentes especializadas, bilaterales en ocasiones —como es el caso del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales con la Iglesia católica— o, en todo caso, convencionales o pactadas con los representantes de las distintas confesiones religiosas.

Para poner de relieve la necesidad de la presencia de la enseñanza religiosa —y, más específicamente, de la religión católica— en los planes educativos generales, se ha insistido recientemente en la existencia de cuatro razones que la justifican: siempre desde una perspectiva estatal y, más aún, desde la perspectiva de un Estado democrático y pluralista, como es el caso del Estado italiano —en el que se centra el estudio a que me refiero⁷—, pero que, a mi juicio, son perfectamente aplicables también a nuestro caso. Las razones son éstas:

En primer lugar, una motivación de índole estadística; esto es, la comprobación, a través del criterio de la representatividad que es fundamental en democracia, de un simple dato de hecho: la religión —y, más en concreto, la religión católica— es la de la mayoría de los españoles.

En segundo término, una razón de tipo histórico: la religión católica forma parte inescindible de la tradición española.

En tercer lugar, la razón cultural: la religión es parte esencial del patrimonio cultural a transmitir y enseñar.

Y, en fin, una razón psico-pedagógica, a la que, de algún modo, ya he hecho referencia y que se puede resumir en estos términos:

6. En efecto, el a. 2,1 de la Ley Orgánica que regula el Estatuto de Centros Escolares (B.O.E., n. 154, 27-VI-1980, pp. 14.633 ss.), en armonía con el a. 27,2 de la Constitución, señala que «la educación en estos centros buscará el pleno desarrollo de la personalidad mediante una formación humana integral y el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales, así como la adquisición de hábitos intelectuales y de trabajo y la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales». Y el a. 3,1 de la misma Ley insiste en que «todos los españoles tienen derecho a recibir una educación básica y profesional que permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad».

7. Vid. O. FUMAGALLI CARULLI, *Insegnamento della religione nella scuola pubblica e libertà religiosa: l'esperienza italiana nella revisione del Concordato*, en «Persona y Derecho», 6 (1979), pp. 313-348.

no es posible conseguir una formación completa de la personalidad —objeto y fin de la educación según nuestra Constitución (a. 27,2)— sin la presencia de ese componente esencial que es el desarrollo de la dimensión religiosa⁸.

En realidad, siendo válidas cada una de estas cuatro razones, es la última enumerada la que reviste mayor solidez. Y ello porque la motivación estadística presenta una vertiente de particular inestabilidad y porque la histórica y la cultural pueden, en definitiva, quedar absorbidas en la razón psico-pedagógica⁹.

A este respecto, me parece de interés subrayar aquí lo que un ilustre pedagogo español escribía recientemente: «No se puede hablar de educación en sentido propio, de educación real y auténtica, a menos que ésta cumpla la condición de perfeccionar todas las manifestaciones de la naturaleza humana, hacer a un hombre capaz de responder a todas las exigencias de su vida y desarrollar la persona del sujeto con todas las posibilidades y limitaciones dando unidad a su vida»¹⁰.

Y añadía en una clara síntesis que vale la pena transcribir: «Una educación responde a todas las exigencias de la naturaleza humana cuando estimula el desarrollo intelectual que capacita al hombre para alcanzar la verdad; el desarrollo moral que le capacita para buscar y realizar el bien; el desarrollo estético que le capacita para apreciar y realizar la belleza; el desarrollo técnico que le capacita para descubrir la utilidad de las cosas y emplearlas y para crear cosas útiles; y el desarrollo religioso que ayuda al hombre a relacionarse con Dios»¹¹.

Pues bien, por todas estas razones —y fundamentalmente, por la motivación psico-pedagógica—, la docencia de la disciplina religiosa —la enseñanza de la religión—, forma parte integrante de los planes generales educativos del Estado y se encuadra, en último análisis, en el Derecho común relativo a la enseñanza¹².

8. Cfr. *ibid.*, pp. 338 s.

9. Cfr. *ibid.*, pp. 338 ss.

10. V. GARCÍA Hoz, *La libertad de educación y la educación para la libertad*, en «Persona y Derecho», 6 (1979), p. 17.

11. *Ibid.*, p. 17.

12. La justificación de la presencia de la enseñanza religiosa en la escuela «è fondata piuttosto sopra un'incontestabile considerazione di ordine psicologico, che sottolinea la rilevanza della conoscenza del fenomeno religioso per la piena e libera attuazione di se stessi, sia che a tale conoscenza segua l'accettazione della dimensione religiosa sia che ne consegua il rifiuto. Rilevanza che è alla base di un diritto educativo comune anche in materia religiosa, particolarmente importante in una situazione di pluralismo democratico, come la pedagogia più recente sottolinea» (O. FUMAGALLI CARULLI, *art. cit.*, p. 339).

III. EL CONTENIDO DE LA ENSEÑANZA RELIGIOSA.

Firme, pues, la necesidad de la presencia de enseñanza religiosa en los planes generales educativos, surge ahora la cuestión acerca de cuál debe ser su *contenido*, y, sobre todo, de cuál es el papel del Derecho del Estado en su fijación.

Por de pronto, conviene precisar que nos planteamos el tema en el contexto de una sociedad democrática y pluralista; y, por consiguiente, partiendo de la base de una efectiva tutela del derecho a la libertad de enseñanza, proclamado en el a. 27,1 de nuestra Constitución¹³ y desarrollado en la Ley Orgánica de 19.VI.1980 que regula el Estatuto de Centros escolares correspondientes a los niveles de Preescolar, Educación General Básica y Enseñanzas Medias¹⁴.

Se hace necesario subrayar este punto —la libertad de enseñanza— porque, evidentemente, el planteamiento del tema del contenido de la enseñanza religiosa carece de sentido en un Estado en el que exista, por vía de imposición desde la cúspide, una única concepción del hombre y de la sociedad, como es el caso de los Estados totalitarios. En cambio, el pluralismo —que deriva del ejercicio de la libertad personal— conlleva el problema de fijar adecuadamente el contenido de la enseñanza religiosa, en cuanto disciplina escolar, y el papel del Estado en este punto.

Si, partiendo de un plano más general, hubiéramos de sistematizar el conjunto de factores que componen el proceso educativo, quizá podrían reducirse a estos tres: los de contenido técnico, los culturales, y los relativos a valores personales, especialmente los religiosos¹⁵. Y de acuerdo con este esquema, indudablemente el papel del Estado en la programación y organización de los primeros es mucho mayor que en los culturales y personales, por la sencilla razón de que el pluralismo es prácticamente inexistente en aquéllos: «La aceptación de la educación en su aspecto técnico, dando a esta palabra su significación más amplia —se ha dicho a este respecto—, se puede afirmar que es pensamiento común. Incluso algunas minorías que se oponen a la técnica, en el fondo lo que hacen es valorar unas técnicas sobre otras»¹⁶.

13. Sobre el tema, vid. el estudio de J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *La educación en la Constitución española...* cit., con abundantes referencias bibliográficas.

14. Vid. B. O. E., n. 154 de 27-VI-1980, pp. 14.633 ss.; cfr., en concreto, su a. 1.

15. Esta sistematización es la sugerida por V. GARCÍA HOZ, art. cit., pp. 34 ss.

16. V. GARCÍA HOZ, art. cit., p. 34.

En cambio, respecto de los valores culturales y especialmente de los personales y religiosos, existe una mayor discrepancia interpretativa —un mayor pluralismo—; lo que conlleva que, si bien ninguno sentirá que «su libertad está amenazada porque se le enseñe a leer y escribir o se le dé una formación técnica»¹⁷, sin embargo, «cualquier decisión que se tome a favor de una interpretación particular de la cultura o de una determinada confesión religiosa resultará una opresión, un ataque a la libertad de educación de quienes no comulguen con esas ideas culturales o religiosas»¹⁸.

De ahí que —dejando aparte la posibilidad de signo totalitario de imponer una única interpretación— el papel del Estado en este campo no puede ser otro sino el de facilitar que puedan desarrollarse los distintos tipos de educación a los que se acojan los intereses de acuerdo con sus propias convicciones¹⁹.

Y, en concreto, en el tema de la enseñanza religiosa, habrá de partir, de una parte, del respeto al derecho de libertad religiosa de los ciudadanos, para que realicen las distintas opciones posibles: recibir enseñanza religiosa en los centros escolares o no recibirla²⁰;

17. Ibid., p. 35.

18. Ibid., p. 35.

19. Cfr. *ibid.*, p. 36. Por supuesto, no se trata de que el Estado haya de desentenderse de la enseñanza y de la educación. Como recientemente se ha subrayado con vigor, se trata de que «el Estado asuma su propio papel sin invadir el de la sociedad. Y este papel del Estado es el mismo que tiene respecto de los derechos humanos y de las demás libertades: el Estado debe reconocer, garantizar y regular el ejercicio de la libertad de enseñanza».

Ante todo, reconocerla, y esto se hace, como paso imprescindible, asumiéndola como base de toda la legislación educativa y como principio fundamental del gobierno en materia de enseñanza. Ciertamente el Estado puede, y debe, asumir metas y objetivos concretos en el campo de la enseñanza, sin limitarse sólo a reconocer la libertad: puede ordenar esta materia, puede —y debe— ponerla al alcance de todos, pero todo ello ha de hacerse en función y en servicio de la libertad de enseñanza.

En segundo lugar, garantizándola, o dicho de otro modo, posibilitando su ejercicio. Y es aquí donde entra, en las circunstancias actuales, la necesaria ayuda del Estado a los ciudadanos, lo cual supone no limitarse a reconocer la libertad de enseñanza como una libertad meramente formal, sino, sobre todo, como una libertad *real*» (J. HERVADA, *La libertad de enseñanza: principio básico en una sociedad democrática*, en «*Ius Canonicum*», 37 [1979], p. 238).

20. Ya hace años, y precisamente en unos momentos en que todavía no era frecuente subrayar este aspecto en el ambiente doctrinal y cultural español, se escribieron estas claras palabras, referidas a la docencia de la religión dentro de los estudios universitarios, pero, a todas luces, aplicables también a los otros ámbitos educativos: «La religión es la mayor rebelión del hombre que no quiere vivir como una bestia, que no se conforma —que no se aquieta— si no trata y conoce al Creador: el estudio de la religión es una ne-

recibir la de una confesión u otra; y de otra parte, llevar a cabo los necesarios acuerdos con las distintas confesiones religiosas para fijar el contenido de los programas de la disciplina, puesto que éstas, en definitiva, han de tutelar la identidad de su propia doctrina.

El primer aspecto corresponde al ámbito del Derecho constitucional. Y así se recoge, en efecto, en el a. 27,3 de nuestro texto fundamental, que hay que poner en conexión con el a. 16,1. «Los poderes públicos —dice el primer precepto citado— garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones». Disposición normativa que ha sido explicitada y desarrollada en la Ley orgánica que regula el Estatuto de Centros escolares: «Los padres y tutores —señala el a. 5,1— tienen el derecho a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos y pupilos y a que éstos reciban, dentro del sistema educativo, la educación y la enseñanza conforme a sus convicciones filosóficas y religiosas, a cuyo efecto podrán escoger el centro docente que mejor se acomode a esas convicciones».

El segundo aspecto, en cambio —esto es, el relativo a la fijación del contenido de la disciplina—, es claramente de Derecho eclesiástico, en cuanto rama especializada del ordenamiento jurídico, a través, sobre todo, de fuentes pactadas con las confesiones, aunque, naturalmente, muy en conexión y en congruencia con los principios constitucionales²¹.

cesidad fundamental. Un hombre que carezca de formación religiosa no está completamente formado. Por eso la religión debe estar presente en la Universidad; y ha de enseñarse a un nivel superior, científico, de buena teología. Una Universidad de la que la religión está ausente, es una Universidad incompleta: porque ignora una dimensión fundamental de la persona humana, que no excluye —sino que exige— las demás dimensiones.

De otra parte, nadie puede violar la libertad de las conciencias: la enseñanza de la religión ha de ser libre, aunque el cristiano sabe que, si quiere ser coherente con su fe, tiene obligación grave de formarse bien en ese terreno, que ha de poseer —por tanto— una cultura religiosa(...)» (*La Universidad al servicio de la sociedad actual*, entrevista con Mons. Escrivá de Balaguer, realizada por A. Garrigó y publicada en «Gaceta Universitaria», Madrid, 5-X-1967; puede verse en *Conversaciones con Mons. Escrivá de Balaguer*, Madrid, 1968, pp. 111 ss. El texto citado está en p. 112).

21. Sobre este punto, vid. las observaciones de O. FUMAGALLI CARULLI, *Insegnamento della religione...* cit., pp. 340-343. Entre otras cosas, la autora subraya, a mi juicio acertadamente, que el problema de la fijación del contenido de la enseñanza religiosa «lambisce tuttavia pure il terreno ecclesiasticistico, essendo interesse sia della Chiesa sia dello Stato che i contenuti concreti calati nell'astratto diritto comune all'educazione non contraddicano i valori propri ad ognuno dei due enti» (ibid., p. 340).

IV. RÉGIMEN LEGAL VIGENTE.

Y llegamos así a lo que, a mi juicio, debe ser el núcleo central de esta exposición: el régimen legal actualmente vigente en España respecto de la enseñanza religiosa en los centros escolares.

1. *Fuentes normativas.*

Me parece que, para sistematizar el Derecho positivo español en la materia, hay que tener en cuenta las siguientes fuentes normativas: en primer lugar, los preceptos constitucionales que hacen referencia al tema y las dos Leyes Orgánicas que los desarrollan; esto es, la Ley que regula el Estatuto de Centros escolares de 19 de junio de 1980²² y la de libertad religiosa de 5 de julio del mismo año²³; en segundo término —y por lo que se refiere a la Iglesia católica—, el Acuerdo bilateral sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 1979²⁴; y, por último, las disposiciones administrativas que, por ahora, se han dictado en aplicación de las anteriores normas; en concreto, las cuatro Ordenes del Ministerio de Educación de 16 de julio de 1980²⁵, a las que hay que añadir —pese a no referirse a la docencia de la disciplina religiosa en sentido estricto— la de Presidencia del Gobierno de 4 de agosto de 1980²⁶ para la regulación de la asistencia religiosa y los actos de culto en los Centros escolares.

22. B.O.E., n. 154 de 27-VI-1980, pp. 14.633-14.636.

23. B.O.E., n. 177 de 24-VII-1980, pp. 16.804 s.

24. Puede verse en el Apéndice IV de J. FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, Pamplona, 1980, pp. 172-176. Unos comentarios del Acuerdo, en relación con el tema que aquí nos ocupa, han sido hechos recientemente por J. L. SANTOS, *Enseñanza de la religión*, en el volumen editado por la B.A.C. bajo la dirección de C. CORRAL y L. DE ECHEVERRÍA, *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, 1980, pp. 441 ss.; J. M. ESTEPA LLAURENS, *La enseñanza de la Religión en los centros educativos del Estado español: marco jurídico y reflexión pastoral*, en «Ius Canonicum», 37 (1979), pp. 259 ss. Vid. también J. M.^a GONZÁLEZ DEL VALLE, *La enseñanza*, cap. IX de la obra de VARIOS AUTORES, *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1980, pp. 489 ss. y, principalmente, pp. 498 ss., donde se refiere a la «enseñanza de la doctrina religiosa» y p. 503, en la que recoge referencias bibliográficas de autores (Martín Martínez, Martínez Blanco, Rouco-Varela, Yanes, etc.) que se han ocupado recientemente del tema; Id., *La enseñanza en el Acuerdo de 3 de enero de 1979*, en «Ius Canonicum», 37 (1979), pp. 243 ss.

25. B.O.E., n. 173 de 19-VII-1980, pp. 16.453-16.458.

26. B.O.E., n. 188 de 6-VIII-1980, p. 17.704.

Por de pronto —y como ya he recordado—, la Constitución garantiza, en su a. 27,3, «el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones». Interesa subrayar aquí —como lo hace Martínez López-Muñiz— que la Constitución está haciendo referencia a la *educación institucionalizada*: «Es decir, no garantiza la Constitución solamente que quien lo desee pueda dar a sus hijos la formación religiosa y moral que prefiera, valiéndose, si es preciso, de la ayuda de terceros o de instituciones específicamente religiosas o educativo-culturales, sino que, en la programación educativa de la enseñanza propiamente dicha o institucionalizada, se incluya esa formación religiosa y moral acorde con las propias convicciones. Más: que el conjunto de la actividad educativa se desenvuelva de forma coherente con esa formación religiosa y moral, a la que, indudablemente, la Constitución atribuye un valor especialmente trascendente e importante»²⁷.

Ello se concreta, de una parte, en el a. 5,1 del Estatuto de Centros escolares, de modo que los padres y tutores «podrán escoger el centro docente que mejor se acomode a esas convicciones»; y, de otra, en el a. 2 de la Ley orgánica de libertad religiosa, en sus apartados 1,c) y 3. En este último se especifica que «los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar (...) la formación religiosa en centros docentes públicos»²⁸, cosa que se ha hecho, por ahora, a través de las citadas Ordenes ministeriales.

27. *La educación en la Constitución española...* cit., p. 249.

28. El a. 8 del Estatuto de Centros Escolares define los centros públicos y privados. Los primeros son «los que tienen por titular a entes públicos con plena competencia como Administración educativa y aquellos otros entes territoriales a los que aquéllos la transfieran»; los segundos son «los que tienen por titular a una institución, entidad o persona pública o privada no incluida en el apartado anterior».

Por lo demás, a tenor del a. 23 del Estatuto, «todas las actividades del centro (se refiere a los centros públicos) estarán sometidas a los principios consagrados en la Constitución y respetarán las opciones filosóficas y religiosas inherentes al ejercicio por los padres de los alumnos del centro del derecho reconocido en el a. 27,3 de la Constitución. La Administración docente velará, en todo caso, por su cumplimiento».

Por mi parte, me permitiría hacer aquí una pequeña observación relativa a la distinción entre «centros públicos» y «centros privados». Es ésta: me parece que la terminología empleada —por lo demás, con notorio arraigo entre nosotros— no refleja con precisión la realidad de las cosas. Y ello por la sencilla razón de que los llamados «centros privados» también son «públicos», en el sentido de que, por la función que desempeñan y la finalidad que cumplen, prestan un servicio de naturaleza social que, en definitiva, viene a ser un servicio de índole pública, o mejor, de interés general. Con todo, y salvo ex-

Por lo demás, el a. 27 de la Constitución, incluido dentro de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, ha de ser interpretado «de conformidad con la Declaración Universal de Derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España», como expresamente previene el a. 10,2 de nuestro texto normativo fundamental.

Y en este punto deben tenerse en cuenta, por consiguiente, los preceptos sobre el tema de la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960²⁹, y que entró en vigor en España el 20 de noviembre de 1969; los *Pactos Internacionales* aprobados por las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966³⁰, que entraron en vigor en España el 27 de julio de 1977; y el *Convenio europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950, por los miembros del Consejo de Europa³¹, de los que España ha pasado a serlo conforme al Instrumento de adhesión de 22 de noviembre de 1977, ratificando, además, el Convenio el 4 de octubre de 1979³².

cepciones, he empleado a lo largo de este estudio esta terminología, puesto que es la que aparece en los textos normativos y su alteración podría conducir a algunas confusiones en el análisis exegético de los preceptos.

29. Vid. en la recopilación de J. HERVADA-J. M. ZUMAQUERO, *Textos internacionales de derechos humanos*, Pamplona, 1978, n. 25, pp. 356 ss.

30. Se trata del *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales* adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la fecha indicada en el texto y que entró en vigor el 30 de enero de 1976 (vid. J. HERVADA-J. M. ZUMAQUERO, *Textos internacionales...* cit., n. 43, pp. 546 ss.); y del *Pacto Internacional de derechos civiles y políticos*, aprobado en la misma fecha y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976 (vid. ibid., n. 44, pp. 559 ss.).

31. El texto puede verse en la citada recopilación de J. HERVADA-J. M. ZUMAQUERO, *Textos internacionales...* cit., n. 12, pp. 182 ss. Vid. también el *Protocolo adicional n. 1 al Convenio*, aprobado el 20 de mayo de 1952, y que entró en vigor el 18 de mayo de 1954 (ibid., n. 15, pp. 276 ss.).

32. En síntesis estos instrumentos jurídicos internacionales establecen, en relación con el tema que nos ocupa, lo siguiente:

a) El a. 5,1,b) de la *Convención de la UNESCO* —en desarrollo del a. 26,3 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*— prescribe que «debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales: (...) 2.º) de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones; (...) que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones»

2. Los distintos niveles educativos.

Naturalmente, tanto en el a. 27,3 de la Constitución, como en el 5,1 del Estatuto de Centros escolares se está haciendo referencia a los menores de edad. Pero, si nos fijamos en todo el espectro del proceso educativo institucionalizado³³, habrá que distinguir cuatro etapas: 1.ª) la Educación Preescolar y la Educación General Básica; 2.ª) el Bachillerato y la Formación Profesional de primer grado;

(vid. en la recopilación de J. HERVADA-J. M ZUMAQUERO, *Textos internacionales...*, cit., p. 361).

b) El a. 13, 3 del *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales* señala: «Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones» (ibid., p. 553).

c) El a. 18,4 del *Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos* recoge también el compromiso de «respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones» (ibid., p. 568).

d) Y, en fin, el *Protocolo adicional n. 1 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* subraya en el a. 2 que «el Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas» (ibid., pp. 276 s.).

En relación con estos puntos, pueden verse J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *La educación en la Constitución española...* cit., pp. 248-251 y las referencias a los acuerdos internacionales contenidas en nota 5, pp. 218 s.; J. L. SANTOS, *Enseñanza de la religión...*, cit., pp. 445 ss. Sobre los convenios internacionales, vid. J. A. CORRIENTE, *España y los convenios internacionales de protección de los derechos humanos*, en «Anuario de Derecho Internacional», III (1976), pp. 129 ss.; en particular el apartado V del trabajo en el que el autor recoge con precisión la situación de España respecto de 79 convenios.

33. En este sentido, Martínez López-Muñiz observa —siguiendo a COCATRE-ZILGIEN, *De quelques effets actuels et eventuels de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme sur la politique et le droit français*, en «Revue du droit public et de la science politique», n. 3 (1978), pp. 645 ss.— que ninguno de los textos internacionales relativos al tema «se refiere exclusivamente a la etapa o nivel de la enseñanza básica o elemental ni (...) limita este derecho de los padres expresamente a la minoría de edad de los hijos. Pero parece claro que como derecho a unas prestaciones positivas de esa índole no puede extenderse más que a la etapa de la educación básica, y que, desde luego, este derecho de los padres y tutores solamente existe —como tal poder jurídicamente protegible— durante la minoría de edad o la situación de pupilaje» (ibid., p. 250).

3.^a) el Curso de Orientación Universitaria y la Formación Profesional de segundo grado; 4.^a) la Universidad.

1.^a) En los niveles de *Educación Preescolar y Educación General Básica*, los padres o tutores han de decidir si quieren que sus hijos o pupilos reciban la enseñanza de la religión católica o de otras iglesias, confesiones o comunidades religiosas; o, por el contrario, no lo desean³⁴. En este último supuesto, no se prevé una enseñanza alternativa, sino que se remite la cuestión a los directores de los centros escolares que «arbitrarán las medidas oportunas (...) para que no suponga discriminación alguna el recibir o no enseñanza religiosa, principalmente en lo que atañe al respeto a la opción de los padres y a la debida atención y cuidado de los alumnos»³⁵.

2.^a) En cambio, en el nivel de *Bachillerato y Formación Profesional de primer grado*, la enseñanza de la Religión y Moral católicas sigue teniendo, naturalmente, carácter no obligatorio³⁶; pero su no elección conlleva o bien el acudir a la enseñanza religiosa propia de otras confesiones, si es que se acuerda algo con ellas en este sentido³⁷, o bien inscribirse en los cursos de Ética y Moral, cuyo contenido y orientación se especifican en las Ordenes ministeriales de 16-VII-1980.

Por lo que se refiere a otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas —omnicomprensiva terminología empleada en las Ordenes ministeriales en congruencia con la que utiliza la Ley orgánica de libertad religiosa para designar a las entidades que el a. 16,3 de la Constitución denomina genéricamente las «confesiones»³⁸—, se prescribe, con carácter experimental y para el año académico 1980-81, que «los padres o tutores, o los propios alumnos si fueran mayores de edad» hagan constar por escrito su decisión de recibir enseñanza

34. Vid. a. 2,1 de la O.M. de 16-VII-1980, B.O.E. n. 173, p. 16.457 para la Iglesia católica y a. 2,1 de la O.M. de la misma fecha para «diversas Iglesias, Confesiones o Comunidades», *ibid.*, p. 16.458.

35. O.O.M.M. de 16-VII-1980, aa. 2,2, B.O.E. cit., pp. 16.457 y 16.458.

36. *Ibid.*, a. 6, p. 16.454.

37. Cfr. *ibid.*, a. 6, p. 16.454; Introducción de la O.M. para otras confesiones, p. 16.455.

38. Me he ocupado del sentido preciso que puede tener esta terminología en J. FORNÉS, *Libertad religiosa y legislación sobre entes eclesidásticos*, Comunicación al «IV Congreso Internacional de Derecho Canónico», Friburgo, 1980, n. 9, en prensa. Vid. también las sugerencias de P. LOMBARDÍA, *Personalidad jurídica civil de los entes eclesidásticos*, en A.A.V.V., *Régimen español de relaciones entre la Iglesia y el Estado*, Madrid, 1980, en prensa, al que he seguido en este punto.

de una determinada confesión —hipotéticamente cabría que fuera también la católica— o, «en caso contrario, su deseo de recibir enseñanza de Ética y Moral no confesional»³⁹. Pero esta última enseñanza sólo será establecida «en los Centros públicos y privados que no sean confesionalmente religiosos, siempre que lo solicite un número de alumnos no inferior a veinte por curso. Si este número fuera inferior, el Centro no vendrá obligado a impartir esta enseñanza y los alumnos serán declarados exentos»⁴⁰.

3.^a) Dentro de la programación educativa no está prevista la docencia de la religión en el *Curso de Orientación Universitaria y Formación Profesional de segundo grado*⁴¹.

En efecto, por lo que se refiere a la Religión y Moral católica sólo se señala que «podrá ser ofrecido con carácter voluntario para los alumnos, por el Seminario de Religión en los Centros de Bachillerato, o por el profesorado de esta materia en los Centros de Formación Profesional, un curso monográfico sobre temas de Religión Católica con carácter académico y sin reflejo en el expediente»⁴². Y por lo que se refiere a la enseñanza «de la Religión y Moral de diversas iglesias, confesiones o comunidades», no se prevé nada expresamente.

4.^a) He puesto de relieve que la última etapa del proceso educativo viene determinada por el *nivel universitario*. Y, aunque no corresponde referirnos a él por extenso, de acuerdo con los límites sistemáticos marcados a esta exposición a los que aludí al comienzo, para tener la visión de conjunto⁴³ señalaré, simplemente, que, a tenor del a. V del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, «el Estado garantiza que la Iglesia Católica pueda organizar cursos volun-

39. O. M. de 16-VII-1980... cit., a, 7, p. 16.455.

40. Ibid., a. 8, p. 16.455.

41. Hay que señalar, con todo, que la asignatura tiene también el carácter de fundamental y ordinaria, y, por tanto, su enseñanza será impartida «en el segundo curso de enseñanzas complementarias de acceso del primero a segundo grado, o en el curso primero de Formación Profesional de segundo grado por el régimen de Enseñanzas Especializadas» (a. 1, O.M. de 16-VII-1980... cit., p. 16.453).

42. Ibid., a. 9, p. 16.454.

43. Una síntesis de la regulación de la enseñanza derivada de los recientes Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español puede verse en J. FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario español...*, cit., pp. 99-104, con las referencias bibliográficas recogidas en esas páginas respecto de los precedentes del sistema concordado anterior y el tratamiento general del tema en la actualidad. En este estudio he recogido algunos puntos, ya subrayados en el trabajo que acabo de citar, relativos a la regulación que se desprende del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales.

tarios de enseñanza y otras actividades religiosas en los centros universitarios públicos, utilizando los locales y medios de los mismos».

Es de suponer que, en congruencia con lo acordado con la Iglesia católica y en función del principio de igualdad, podrá establecerse un régimen similar para las confesiones religiosas, «que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España» y que se hayan inscrito en el Registro correspondiente del Ministerio de Justicia, a través de los «Acuerdos o Convenios de cooperación» previstos en el a. 7 de la Ley orgánica de libertad religiosa.

3. *Regulación de la enseñanza de la religión católica: características.*

Visto este panorama general del régimen legal sobre la enseñanza religiosa en España, conviene detener ahora nuestra atención en las *características* que la regulación jurídico-positiva de esta docencia reviste. Y, teniendo en cuenta que existe un Acuerdo bilateral con la Iglesia católica, voy a distinguir entre la regulación de la enseñanza de la religión católica y la de otras confesiones.

El preámbulo del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales refleja con claridad las dos coordenadas en las que se enmarca la enseñanza de la religión católica: de una parte, el reconocimiento por el Estado del derecho fundamental a la educación religiosa, cuyo ejercicio está, además, garantizado por los pactos internacionales que ha suscrito, a los que ya se ha hecho referencia más arriba; de otra, la coordinación de la misión educativa de la Iglesia con el derecho de libertad civil en materia religiosa de familias, alumnos y maestros, de modo que se evite cualquier discriminación o situación privilegiada ⁴⁴.

Firmes estos principios fundamentales, el a. I del Acuerdo tiene también un carácter general e introductorio y los seis siguientes se ocupan de la enseñanza religiosa en los distintos niveles educativos.

En esquema, éstos son los puntos principales que de su lectura pueden deducirse:

1.º) En la acción educativa, deberá respetarse el derecho fundamental de los padres a la educación religiosa de los hijos en el

44. Cfr. Preámbulo del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales (puede verse en el Apéndice IV, 2 B), pp. 172 s. de la ob. cit. en nota anterior).

ámbito escolar⁴⁵. Y «en todo caso, la educación que se imparta en los centros docentes públicos será respetuosa con los valores de la ética cristiana»⁴⁶.

Naturalmente, esta cláusula se entiende como una pieza de recambio del a. XXVI del Concordato de 1953, en el que el Estado se comprometía a que «en todos los centros docentes de cualquier orden y grado, sean estatales o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del Dogma y de la Moral de la Iglesia Católica». Ahora su único compromiso consiste en garantizar el respeto a la ética cristiana en los centros públicos.

2.º) En todos los niveles educativos y en las distintas modalidades hasta el Curso de Orientación Universitaria, se incluye la enseñanza de la religión en los planes educativos, con el carácter de disciplina fundamental, pero no obligatoria. Se tiene, por consiguiente, el derecho a recibir esta enseñanza, pero no la obligación de recibirla⁴⁷.

3.º) En el nivel universitario, el Estado garantiza la posibilidad de organización de cursos voluntarios de enseñanza religiosa por parte de la Iglesia católica en los locales y con los medios propios de los centros públicos⁴⁸.

4.º) Hay, finalmente, en el Acuerdo una serie de remisiones a futuros convenios complementarios, de distinta naturaleza y grado⁴⁹, entre las autoridades eclesásticas —la Conferencia episcopal española— y los órganos del Estado, sobre la materia de enseñanza de la religión y las cuestiones económicas relativas a su profesorado⁵⁰.

Pues bien, en desarrollo de este Acuerdo, las Ordenes ministeriales de 16-VII-1980 han establecido una regulación cuyas *características* son las siguientes:

45. Cfr. Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, a. I, párrafo primero.

46. Ibid., a. I, párrafo segundo.

47. Cfr. *ibid.*, aa. II-IV. En los aa. II y IV se regula también lo referente al sistema de designación y estatuto del profesorado, al que más adelante aludiremos en el texto.

48. Ibid., a.V.

49. Sobre ello llamó la atención el Arzobispo de Zaragoza y Presidente de la Comisión Episcopal de Enseñanza y Catequesis, Mons. Elías Yanes, al señalar que «en esta materia son muchas e importantes las cuestiones de carácter práctico que quedan abiertas a futuros convenios complementarios entre la Conferencia Episcopal Española y la Administración Central» (E. YANES, *La enseñanza en la Constitución: reflexiones en torno al artículo 27*, en «El hecho religioso en la nueva Constitución española», Salamanca, 1979, p. 470).

50. Vid., por ejemplo, a. V *in fine*; a. VI, segundo párrafo; a. VII y a. XII del Acuerdo que ocupa ahora nuestra atención.

a) La Religión católica es una asignatura *fundamental y ordinaria*, cuya enseñanza ha de ser impartida en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales en lo relativo a horarios, aspectos pedagógicos y materiales, evaluación, calificación de los alumnos y expediente académico.

b) *No es obligatoria* para los alumnos, sino *alternativa* con la Ética y Moral o, en su caso, con la enseñanza religiosa de otras confesiones, como ya he subrayado antes, por respeto al derecho de libertad religiosa.

La Orden ministerial relativa al Bachillerato y Formación Profesional habla de que «la enseñanza de la Religión y Moral Católica tendrá carácter optativo» (a. 6). Me parece mejor caracterizar esta enseñanza como «no obligatoria y alternativa», como he señalado, en lugar de «optativa». Y ello porque, en realidad, las disciplinas optativas se encuadran mejor en lo que prescribe el a. 14 del Estatuto de Centros Escolares, según el cual «los centros, sin discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa, y dentro de los límites fijados por las leyes, tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que están insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales y extraescolares».

En el caso de la Religión católica no nos encontramos ante una «materia optativa» del a. 14 del Estatuto de Centros Escolares, puesto que los Centros, públicos y privados, han de establecer la enseñanza de la Religión católica obligatoriamente, si lo solicitan los padres, tutores o los mismos alumnos, si son mayores de edad. Es optativa —o mejor, no obligatoria y alternativa— para los alumnos, que, como consecuencia del derecho de libertad religiosa, pueden cursar esta asignatura u otra, en su lugar. Sí es optativa, en sentido estricto, es decir, en el sentido que da al término el a. 14 del Estatuto de Centros Escolares, en el Curso de Orientación Universitaria y en la Formación Profesional de segundo grado (a los que habría que añadir, en virtud del a. V del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, la enseñanza universitaria), puesto que en estos niveles educativos «podrá ser ofrecido con carácter voluntario para los alumnos por el Seminario de Religión en los Centros de Bachillerato, o por el profesorado de esta materia en los Centros de Formación Profesional, un curso monográfico sobre temas de Religión Católica con carácter académico y sin reflejo en el expediente»⁵¹.

51. O.M. de 16-VII-1980, a. 9, B.O.E. n. 173, p. 16.454.

En otras palabras, sólo en estos niveles educativos los Centros tienen verdadera autonomía —de la que habla el a. 14 del Estatuto de Centros Escolares— para establecer esta materia como realmente optativa. En los demás casos, han de impartir la enseñanza religiosa, aunque ésta tenga el carácter de no obligatoria y alternativa con otras posibilidades para los alumnos.

Por lo demás, el ejercicio de la facultad de elección en el sentido de realizar una solicitud positiva para recibir enseñanza religiosa, ha sido regulado, a mi juicio, de un modo desproporcionadamente exigente. Por razones puramente prácticas —o, si se quiere, de simple comprobación estadística— y, por consiguiente, por una razonable economía de esfuerzos personales, pienso que hubiera sido más útil seguir un planteamiento similar al que hacía, por ejemplo, la primera propuesta de reforma del a. 36 del Concordato italiano, elaborada por la Comisión Gonella en el año 1969. Según este texto, la enseñanza de la religión queda incorporada a los planes docentes de las escuelas públicas, si bien los padres o quienes hacen sus veces pueden solicitar la dispensa para que sus hijos no reciban tales enseñanzas⁵². Ciertamente, esta inicial propuesta ha sufrido después una evolución en los sucesivos proyectos de la Comisión Casaroli-Gonella de los años 1976, 1977 y 1978. En este último no se especifica en concreto el modo práctico en que debe ejercerse el derecho a recibir la enseñanza religiosa. Simplemente se señala que «nel rispetto della libertà di coscienza è tuttavia garantito a tutti il diritto di non avvalersi dell'insegnamento predetto (l'insegnamento della religione cattolica); il libero esercizio di tale diritto non deve dar luogo ad alcuna forma di discriminazione»⁵³.

Desde mi punto de vista, insisto, hubiera sido más útil en nuestro caso una fórmula del tipo de la elaborada por la Comisión Gonella en el año 69, que respetaría suficientemente el derecho de libertad religiosa y garantizaría con eficacia su ejercicio, sin la desproporción que supone la exigencia de manifestación positiva en cada caso del deseo de que los hijos reciban la enseñanza religiosa

52. Puede verse el texto de esta propuesta en el estudio de O. FUMAGALLI CARULLI, *Insegnamento della religione...*, cit., p. 321. Sobre la enseñanza religiosa en el debate relativo a la revisión del Concordato italiano puede verse, entre otros, el estudio de E. ACERBIS-P. BIAVATI, *L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana. Libertà di insegnamento, libertà nell'apprendimento*, en «Ius Canonicum», 35-36 (1978), pp. 128 ss.

53. Vid. este texto en el trabajo de O. FUMAGALLI CARULLI citado en nota anterior, p. 346. Resultan también de particular interés las consideraciones de la autora en torno a este tema (ibid., pp. 330 s.).

(actitud que, por lo demás, ha resultado ser la normal, como los datos estadísticos han demostrado).

c) Los *libros de texto* exigen el previo dictamen favorable del Organismo competente de la Conferencia episcopal española.

¿Cuál es la razón que subyace en esta intervención de la autoridad eclesiástica? ¿No está aquí en juego, de algún modo, la libertad de expresión, reconocida solemnemente en el a. 20 de nuestra Constitución y más en concreto la «libertad de cátedra» proclamada en el apartado 1,c) del mismo texto constitucional?

Sin entrar aquí en un examen detenido de esta temática, que nos llevaría muy lejos de nuestro propósito⁵⁴, baste subrayar, de una parte, que el propio a. 20,4 de la Constitución señala que la libertad de expresión tiene su límite, entre otros, en la «protección de la juventud y de la infancia»; lo que supone, entre otras cosas, que los padres y tutores deben tener la garantía de que sus hijos o pupilos reciben la formación religiosa y moral que está de acuerdo con sus propias convicciones: en este caso, la formación religiosa y moral *católica*; y de otra parte, que, a mi juicio, lo que aquí en realidad se ventila es la tutela de la identidad de la doctrina de la confesión religiosa; cuestión que compete a la autoridad eclesiástica. De ahí que su intervención esté plenamente justificada y que ésta sea, precisamente, una materia típica del Derecho eclesiástico, que hace conveniente y oportuno un acuerdo entre los poderes públicos y las autoridades confesionales, justamente para que éstas puedan tutelar la identidad de la doctrina que se enseña en los centros escolares.

54. Vid., entre otras, las consideraciones sobre el tema de la «libertad de cátedra» de J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *La educación en la Constitución española...*, cit., pp. 275 ss.; y en relación con las limitaciones de la libertad de expresión que la necesaria tutela del patrimonio dogmático y doctrinal de la Iglesia supone, vid. las recientes observaciones de P. A. D'AVACK, *Trattato di Diritto canonico*, Milano, 1980, pp. 399 ss. «È evidente (...) —escribe, por ejemplo, este último autor— che il principio di libertà in ogni sua manifestazione e attuazione trovi appunto in questa normativa dogmatica di diritto divino la sua barriera invalicabile d'arresto e solo nell'ambito della medesima abbia il diritto di realizzarsi. Così come è altrettanto evidente che la determinazione e delimitazione di tale ambito e di tali limiti sia compito esclusivo delle direttive e comandi del magistero ecclesiastico. Questi appunto infatti è *jure divino* l'unico custode e interprete del verbo divino e del patrimonio di fede della Chiesa cattolica e l'unico abilitato, sempre *jure divino*, a dirimere d'autorità le controversie e i dubbi che possano sorgere in materia di fede, e che si risolvano quindi sotto l'aspetto giuridico in un attentato o in una violazione delle norme dogmatiche di base del suo ordinamento» (ibid., pp. 399 s.).

d) Es lo mismo que sucede con respecto al régimen de nombramiento o cese de *profesores*. La intervención de la autoridad eclesiástica en la designación del profesorado se apoya en la necesidad de tutelar la identidad de la confesión religiosa; en este caso, de la Iglesia católica. Tal intervención es distinta según se trate de Centros públicos o Centros privados, de una parte; y según el nivel educativo, de otra.

En los Centros públicos de Educación Preescolar y Educación General Básica, para impartir las clases de Religión se establece un sistema preferencial a favor de los Profesores del Centro, siempre que éstos cumplan dos condiciones: *competencia* —en la que se incluye también su idoneidad— y *disposición personal positiva*.

Son considerados *competentes* «aquellos Profesores de Educación General Básica o Maestros de Enseñanza Primaria del Centro que hayan cursado la materia de Religión en su plan de estudios»⁵⁵. Pero no basta: se precisa, además, «que la jerarquía eclesiástica (los) considere idóneos»⁵⁶.

Ya se comprende que aquí pueden surgir no pocas dificultades para el juicio de idoneidad por parte de la autoridad eclesiástica, puesto que, aparte los aspectos relativos estrictamente a la rectitud doctrinal del interesado, la jerarquía puede bascular en torno a dos planteamientos no fácilmente conciliables: prescindir, en mayor o menor medida, de la necesidad de altura científica del profesor para la enseñanza de religión, fijando su atención sólo en la urgencia pastoral de tipo catequético; o bien, exigir unas condiciones más severas en la titulación del profesorado con el fin de asegurar la calidad de la enseñanza.

El primer planteamiento ofrece la ventaja de poder contar con un mayor número de profesores y, por consiguiente, llegar más rápidamente a un mayor número de alumnos. Puede tener el inconveniente de la disminución de calidad de la disciplina, en comparación con las restantes de carácter fundamental. El segundo, en cambio, tiene la ventaja de asegurar la altura científica, pero el inconveniente de la mayor dificultad para obtener la adecuada titulación,

55. O.M. de 16-VII-1980, a. 3,1, B.O.E. n. 173, p. 16.457.

56. Ibid. Vid., en relación con este punto, el documento aprobado por la Comisión episcopal de enseñanza y catequesis el día 3-VII-1980 y todavía pendiente de estudio por la Asamblea plenaria del Episcopado español, «Requisitos para la obtención de la declaración eclesiástica de idoneidad para impartir la enseñanza religiosa escolar», en el fascículo publicado por la aludida Comisión con el título «Principios y normas legales reguladoras de la enseñanza de la religión y moral católicas en los centros escolares», Madrid 1980, pp. 67-72.

en perjuicio de los alumnos, que podrán contar con un menor número de profesores.

Como siempre, ante un problema práctico de esta naturaleza, la solución deberá ser de tipo prudencial, de modo que, sin mermar sensible de la calidad de la enseñanza, se asegure —arbitrando los medios necesarios para ello (cursos en Facultades de Teología, o en Institutos de Pastoral y Catequesis, colaboración en este ámbito de los Institutos de Ciencias de la Educación, etc.)—, el suficiente número de profesores. Hay que tener en cuenta que los profesores —y es la segunda condición exigida para su nombramiento— *han de estar dispuestos a asumir la enseñanza de la religión*; es decir, han de manifestar su disposición personal positiva. Y si, además de esta disposición, deben superar después una serie de obstáculos —que, en algunos casos, pueden ser meramente formales— para conseguir el suficiente título de idoneidad, puede suceder que la enseñanza de la religión se transforme en una tarea excesivamente dificultosa.

En todo caso, en la Orden ministerial de 16-VII-1980, aparte otras precisiones para asegurar la enseñanza de la Religión católica —sea con profesores del Centro, sea con otras personas propuestas por la jerarquía eclesiástica⁵⁷—, se prevé, en el plano práctico, que, al comienzo del curso escolar, el Ordinario diocesano y el Delegado provincial de Educación, o los representantes de ambos, deben proceder, respectivamente, a la propuesta y designación de los profesores⁵⁸.

En los Centros privados de estos mismos niveles, la intervención del Ordinario diocesano es mínima, puesto que no ha de hacer la propuesta de Profesores de religión —como en el caso anterior— al Director o a la entidad titular del Centro, a quienes, por lo demás, corresponde su nombramiento. En este caso, su actividad se limita a ponerse en contacto con los Directores de los Centros para conocer la relación de Profesores que se manifiestan dispuestos a asumir la enseñanza de la religión. Y, en los casos en que

57. Vid. O.M. de 16-VII-1980, a. 3, B.O.E. n. 173, p. 16.457.

58. Aquí puede plantearse el tema de la ausencia de intervención de los padres en toda esta materia. Quizá la Orden ministerial no dice nada por presuponer que su actuación se canaliza a través del «Consejo de Dirección», del que forman parte «cuatro representantes elegidos por la asociación de padres de alumnos», como previene el a. 26,1,A,d) de la Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, y cuyas funciones se describen en el n. 2 del mismo precepto legal.

sea preciso contratar profesores ajenos al Centro, ha de prestar su previa conformidad.

En cuanto al cese de los profesores de Religión, cuando la jerarquía eclesiástica lo estime procedente, el Ordinario ha de comunicarlo —«a los efectos oportunos», se dice, pero sin precisar cuáles puedan ser estos efectos— al Delegado provincial del Ministerio de Educación, si se trata de Centros públicos, o al Director del Centro o Entidad titular, si se trata de Centros privados.

Hasta aquí el régimen de nombramiento y cese de profesores en los Centros de Preescolar y Educación General Básica. Un régimen similar —aunque menos complejo— se establece para los de Bachillerato y Formación Profesional.

En los Centros públicos, los Profesores son nombrados por el Ministerio de Educación «a propuesta del Ordinario del lugar»⁵⁹. En los privados, son contratados por la Entidad titular, «con la aprobación del Ordinario del lugar»⁶⁰.

Consideraciones similares a las hechas antes respecto de la adecuada titulación de los profesores para que sean juzgados idóneos por el Ordinario, de modo que pueda «proponerlos» o «aprobarlos», según los casos, podrían reseñarse aquí; pero no parece necesario insistir más en ello.

En cuanto al cese de profesores, cuando la jerarquía eclesiástica lo estime procedente, en el caso de los Centros públicos, «el Ordinario diocesano comunicará tal decisión al Delegado provincial del Ministerio de Educación»⁶¹ y en el caso de los Centros privados, a su Director o a la Entidad titular⁶². «En cualquier caso —se añade—, la Jerarquía efectuará simultáneamente propuesta de un nuevo Profesor»⁶³.

Digamos, en fin, que, en cuanto al estatuto del profesorado de religión —en este caso, sin distinción de Centros ni de niveles educativos— se establece que «formarán parte, a todos los efectos, del Claustro de Profesores de los Centros»⁶⁴.

59. O.M. de 16-VII-1980, a. 11,1, B.O.E. cit., p. 16.454.

60. Ibid.

61. Ibid., a. 11,2, p. 16.454.

62. Cfr. ibid.

63. Ibid.

64. Ibid., a. 12, p. 16.454; vid. también a. 3,8 de la O.M. relativa a los «Centros docentes de Educación Preescolar y Educación General Básica», B.O.E. cit., p. 16.457.

El a. 27 del Estatuto de Centros Escolares define el claustro de profesores y delimita sus competencias en los centros públicos (vid. B.O.E., n. 154, p. 14.635); y el a. 34,3, por su parte, establece que, en los centros privados, «el estatuto o

e) Dentro de las características de la regulación de la enseñanza religiosa, que estamos examinando, constituyen un caso especial los *centros privados confesionalmente católicos*.

Para ellos se establece que «la enseñanza religiosa (...) se acomodará a las directrices específicas que establezca la Jerarquía eclesiástica, sin perjuicio del respeto debido a los principios de la Constitución y a lo que prescriben el Acuerdo entre el Estado y la Santa Sede y las leyes generales para el campo educativo»⁶⁵.

Se prevé también la hipótesis de alumnos cuyos padres soliciten que no reciban enseñanza religiosa, pese a asistir a estos centros; pero se apunta sólo una solución genérica: «se atenderá adecuadamente en estos Centros a dichos alumnos»⁶⁶.

reglamento de régimen interior de cada centro incluirá, en todo caso, los siguientes órganos de gobierno: (...) c) Claustro de profesores, integrado por la totalidad de los profesores del centro, con la función de participar en la acción educativa y evaluadora del mismo» (ibid., p. 14.635).

65. O.M. de 16-VII-1980, a. 10, B.O.E. cit., p. 16.454, para Bachillerato y Formación Profesional. Para Educación Preescolar y E.G.B., vid. la O.M. de la misma fecha, a. 6, B.O.E. cit., p. 16.458.

La XXXI Asamblea plenaria del Episcopado español aprobó el 5-VII-1979 una «Normativa intraeclesial para la formación religiosa en los centros dependientes de instituciones de la Iglesia y en los considerados confesionalmente católicos». El texto puede verse en el fascículo «Principios y normas legales...», cit., pp. 59-61.

Por su parte, la Comisión episcopal de enseñanza y catequesis ha aprobado el 3-VII-1980 unas «Normas de la Iglesia acerca del carácter católico de los centros escolares», con objeto de establecer una declaración oficial homologadora de la confesionalidad católica de los centros (el documento puede verse en «Principios y normas legales...» cit., pp. 63-65). Si la próxima Asamblea plenaria de la Conferencia episcopal española aprueba este documento, se abrirá un proceso en el que cada colegio interesado deberá solicitar al Ordinario de la diócesis en que radica su calificación como «católico»; la inspección del Obispado comprobará si el colegio cumple las citadas normas; y si es así, el centro obtendrá la declaración homologadora y podrá ostentar el título de «católico».

Me parece que este planteamiento clarificará notablemente la actual situación, de modo que sólo sean calificados como «confesionalmente católicos» aquellos centros que realmente lo sean; es decir, aquellos que, de una parte, lo deseen expresamente, y, de otra, reúnan los requisitos mínimos marcados por el conjunto de la jerarquía eclesiástica española. No tendrán por qué ser calificados de «confesionales» aquellos centros que no lo desean, sin que ello sea obstáculo de ningún tipo para que en ellos se imparta una adecuada formación doctrinal y religiosa y, al mismo tiempo, estén inspirados en una concepción íntegramente cristiana de la vida.

66. O.M. de 16-VII-1980, a. 10, B.O.E. cit., p. 16.454 y O.M. de la misma fecha, a. 6, B.O.E. cit., p. 16.458.

f) Me parece que resulta obligado hacer aquí una breve referencia a las *actividades religiosas complementarias*, aunque tales actividades no forman parte, estrictamente, de la enseñanza religiosa, sino que caen más bien, a mi juicio, dentro del ámbito asistencial.

La Orden de Presidencia del Gobierno de 4 de agosto de 1980⁶⁷, en desarrollo del a. 27 de la Constitución, del a. II del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, del a. 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, y en el marco del Estatuto de Centros Escolares, establece las disposiciones relativas al régimen jurídico de los locales que, destinados al culto y actividades de formación y asistencia religiosa, existen —o deben existir— en los Centros públicos. Es de destacar la precisión que acabo de hacer, porque, a tenor del apartado primero de la Orden, tales locales *deben existir* en todos los Centros públicos —desde Preescolar a Formación Profesional—⁶⁸.

67. Vid. la referencia en nota 26. Sobre la tutela asistencial del interés religioso, vid. M. LÓPEZ ALARCÓN, *El interés religioso y su tutela por el Estado*, cap. XII de la obra de VARIOS AUTORES, *Derecho Eclesiástico del Estado español*, cit., pp. 558 s.; L. DE LUCA, *Assistenza religiosa*, en «Enciclopedia del Diritto», vol. III, Milano, 1958, pp. 796 ss.

68. El texto de la parte dispositiva de la Orden de Presidencia del Gobierno es el siguiente:

«Primero.—En todos los Centros escolares públicos de Preescolar, EGB, Bachillerato y Formación Profesional se habilitarán locales idóneos para el desarrollo, dentro del Centro, de actividades de formación y asistencia religiosa de los alumnos que deseen participar en ellos, incluida la celebración de actos de culto.

Segundo.—Las autoridades académicas competentes acordarán con la jerarquía de la Iglesia Católica o con las autoridades de las Iglesias Confesionales o Comunidades religiosas legalmente inscritas, en su caso, las condiciones concretas en que hayan de desarrollarse en estos locales las actividades de formación y asistencia religiosa complementarias de la enseñanza de la Religión y Moral.

Tercero.—Las capillas, oratorios y otros locales destinados permanentemente al culto católico existentes en los Centros escolares públicos continuarán dedicados tanto a este fin como a otras actividades de formación y asistencia religiosa, compitiendo a la correspondiente jerarquía eclesiástica lo concerniente al carácter religioso de las referidas capillas y locales, todo ello sin perjuicio de su posible utilización para otras actividades escolares» (B.O.E., n. 188 de 6-VIII-1980, p. 17.704).

En la disposición final se añade que «en cumplimiento del acuerdo entre el Estado y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, dichos Centros directivos (la Dirección General de Educación Básica y la de Enseñanzas Medias) procederán de conformidad con la jerarquía eclesiástica en lo que a ésta compete» (ibid).

4. *Referencia a la enseñanza religiosa de otras confesiones.*

En función del derecho fundamental a la educación religiosa, en su juego con el derecho de libertad religiosa y el principio de igualdad, se establece un régimen similar y paralelo para la enseñanza religiosa de otras iglesias, confesiones y comunidades.

Ante todo, hay que subrayar que todavía no existe ningún Acuerdo de entre los previstos en el a. 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, del tipo del firmado con la Santa Sede. De ahí que se hayan establecido solamente unas «normas ordenadoras de carácter general»⁶⁹; «con carácter experimental» y para «el próximo año académico 1980-81»⁷⁰.

Tales normas recogen, en definitiva, un sistema paralelo al ya examinado, tanto para los Centros públicos y privados, como para los distintos niveles educativos. No las vamos a examinar aquí pormenorizadamente para no incidir en repeticiones innecesarias. Si acaso, quizá resulte de interés subrayar alguna peculiaridad que en esta regulación se detecta.

En los Centros públicos de Educación Preescolar y Educación General Básica, se advierte que los Profesores de Religión y Moral serán preferentemente los mismos Profesores del Centro, que reúnan condiciones similares a las ya examinadas para la docencia de la Religión católica. Pero, si no existen profesores que reúnan tales condiciones, los «representantes legales de las Iglesias, confesiones o comunidades religiosas podrán proponer, a su cargo, al Delegado provincial del Ministerio de Educación, para impartir estas enseñanzas, a otras personas que posean la titulación requerida para impartir la docencia en el nivel de Educación General Básica»⁷¹.

Es de destacar la cláusula que señala que los posibles emolumentos que reciban estos profesores correrán «a cargo» de las correspondientes iglesias, confesiones o comunidades religiosas. Aunque, en definitiva, resulta paralela a lo establecido en el a. 3,5 de la Orden relativa a la enseñanza de la religión católica en Centros del mismo tipo. En él se prescribe que «el Ministerio de Educación no contraerá ninguna relación de servicios (con estos profesores)»; pero se añade que «sin perjuicio de lo que resulte en aplicación del artículo VII del acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales», en el que,

69. Introducción de las OO.MM. de 16-VII-1980, B.O.E. cit., pp. 16.455 y 16.458.

70. Ibid.

71. Ibid., a. 3,2, p. 16.458.

como es sabido, se establece que «la situación económica de los profesores de religión católica, en los distintos niveles educativos, que no pertenezcan a los cuerpos docentes del Estado, se concertará entre la Administración Central y la Conferencia Episcopal Española, con objeto de que sea de aplicación a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo». En el caso que ahora nos ocupa, al no haber todavía un instrumento jurídico pactado con otras confesiones, se resuelve el tema subrayando que los aspectos económicos correrán «a su cargo».

En los Centros de Bachillerato y Formación Profesional, cabe señalar lo establecido en los aa. 8 y 11. Según el primer precepto citado —al que ya se hizo referencia más arriba—, la enseñanza alternativa de Ética y Moral no confesional sólo ha de ser establecida en los Centros públicos y privados no confesionalmente religiosos cuando «lo solicite un número de alumnos no inferior a veinte por curso». En caso contrario, «el Centro no vendrá obligado a impartir esta enseñanza y los alumnos serán declarados exentos».

Por su parte, el a. 11 manda a los Directores de los Centros privados no confesionales comunicar «a los representantes de las Iglesias, confesiones o comunidades religiosas correspondientes, a través de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación, la relación de alumnos que hubiesen manifestado su decisión de recibir la enseñanza religiosa de acuerdo con sus respectivas creencias».

V. CONCLUSIÓN.

Concluimos aquí esta lección en la que nos hemos ocupado de un tema específico: la enseñanza de la religión. Un tema, sin embargo, que hay que situar dentro del marco general de la libertad de enseñanza. Porque en la medida en que la libertad de enseñanza sea más amplia y esté mejor tutelada por el ordenamiento del Estado, en esa misma medida el tema de la enseñanza religiosa tendrá un cauce más normal, más ordinario. Es decir, dejará de ser un tema que pueda producir —como en ocasiones ha sucedido— esa crispación o conflictividad propias de reacciones de signo dialéctico ante la consideración de que la enseñanza de la religión —en cuanto disciplina académica— supone un «adoctrinamiento» de los ciudadanos que perturba la libertad de sus conciencias; y que, en consecuencia, debe abandonarse su docencia, aunque tal intento suponga llevarse por delante la mitad de la cultura.

Me parece que las normas legales de nuestro ordenamiento —a comenzar por el a. 27 de la Constitución, en conexión con el a. 10,2, y a seguir por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, el Acuerdo con la Santa Sede y el Estatuto de Centros Escolares— han obviado bastante bien esta dificultad; y han cumplido el deseo que, con referencia a la libertad de enseñanza, en general, expresaba recientemente un ilustre autor, al mismo tiempo que han alejado, al menos por ahora, el peligro que también subrayaba: «Hora es ya de que desaparezca, y con urgencia, esa tutela que el Estado ejerce con la férula de su política educativa (...). La escuela no debe ser degradada a la condición de instrumento político manejado por la mayoría parlamentaria de cada momento, pues ello constituiría una forma sutil de dictadura»⁷².

72. F. HENGSBACH, *Unterrichtsfreiheit...* cit., pp. 89 s. de la traducción citada en nota 4 de este estudio.